

העברת יתרות זכות במישרין לחשבון המבוטחים נמשכת זמן רב. יש שמבוטחים מקבלים הודעות סותרות על מצב החשבון שלהם במוסד. כדי למנוע זאת, על המוסד לעשות את הבירורים הנדרשים לו קודם שהוא מודיע למבוטחים על יתרות זכות.

המוסד אינו מחייב בדמי ביטוח ואינו אוכף את הגבייה על נישומים שנתוני השומה שלהם התקבלו מנציבות מס הכנסה והם אינם פותחים במשך שנים תיק במוסד; מקצת הנישומים הללו הם בעלי הכנסה גבוהה במיוחד העולה על ההכנסה המירבית החייבת בדמי ביטוח. כתוצאה מכך, לא נגבים מיליוני שקלים בשנה ולמוסד נגרם אבדן הכנסה. לדעת מבקר המדינה, על המוסד לפעול לאכיפת התשלום של מבוטחים אלו באמצעים שהוא נוקט כלפי כל החייבים.

אלפי שומות שיש לעשות בהן בירור לפני חישוב ההפרש ממתינות לטיפול במוסד במשך תקופה שהגיעה עד חמש שנים. על המוסד לעשות לחישוב הפרשי שומה בתוך פרק זמן סביר של חודשים מספר. חישוב הפרש השומה לאחר תקופה ארוכה עלול לגרום נזק למבוטחים, הנדרשים לשלם הפרשי שומה והפרשים בגמלאות והצמדה עליהם שנים רבות לאחר שהופקה ההכנסה, והפסד כספי למוסד, הנדרש לעתים לוותר על הפרשי שומה והצמדה עליהם, כולם או מקצתם, בשל השתהות בחישוב ההפרש.

כחמישית מכלל המבוטחים הלא שכירים משלמים על חשבון דמי ביטוח מקדמות נמוכות או גבוהות פי שניים ויותר לעומת הכנסתם על פי שומה. פער גדול מדי בין הבסיס לחישוב המקדמות לבין ההכנסה על פי השומה הסופית אינו רצוי, אם משום שהוא גורם להפסדים למוסד ואם משום שהוא גורם לכך שהבסיס לחישוב גמלאות מחליפות שכר אינו משקף את ההכנסה בפועל. על המוסד לעשות לתיאום טוב יותר בין סכום המקדמות לסכום השומה.

תביעות ממעבידים שפיגרו בתשלום דמי ביטוח¹

וביטוח עובדים במשק בית

ריכוז ממצאים

סעיף 185(א) לחוק הביטוח הלאומי מאפשר למוסד לביטוח לאומי לתבוע ממעביד שלא שילם דמי ביטוח בעד עובד פלוני את הגמלאות שהמוסד משלם או עתיד לשלם לאותו עובד שקרה לו מקרה המזכה בגמלה.

למרבת התובעים גמלאות לא נעשית ביקורת גבייה לבדיקת תשלום דמי ביטוח. בהעדר ביקורת כזאת, אין מגישים דרישות למעבידים על פי סעיף 185 לחוק. במקרים המעטים שבהם נעשית ביקורת גבייה חסרים כלים מתאימים לביצועה המלא.

יחידות הגבייה בסניפים או הלשכות המשפטיות המחוזיות של המוסד במשך תקופה ארוכה לא טיפלו בתביעות רבות ממעבידים להחזר גמלאות, או שהטיפול היה ראשוני בלבד ונפסק.

יש שהמוסד שלח דרישה להחזר גמלה גם למי שהיו מעבידיו של העובד בעבר, דרישה שהמוסד רשאי, על פי החוק, לתבוע רק ממי שהיה מעבידו של העובד ביום קרות המקרה המזכה בגמלה.

¹ על פי סעיף 185 לחוק הביטוח הלאומי.

קובץ מעסיקות של עובדים במשק בית כלל שמות רבים של מעסיקות שלא שילמו דמי ביטוח ולא דיווחו על העסקת עובדים במשך תקופה של יותר משנתיים, כנדרש, ועל אף זאת לא חויבו בדמי ביטוח וגם לא נופו מן הקובץ.

המוסד מקבל דוחות ממעסיקות של עובדים במשק בית גם בלא פרטי העובדים, כתוצאה מכך אי אפשר לעדכן את קובצי המוסד בתקופות ביטוח של עובדים כאלה.

בהעדר בקורות לוגיות המבטיחות תשלום דמי ביטוח התואם את מעמדו ושכרו של העובד, לא חויבו המעסיקות בהשלמת דמי הביטוח כאשר שילמו דמי ביטוח נמוכים מהנדרש וגם לא זוכו כאשר שילמו יותר מהנדרש.



סעיף 185(א) לחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשכ"ח-1968 (להלן - החוק), קובע, כי מעביד שלא נרשם במוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) או לא שילם במועד את דמי הביטוח בעד עובד פלוני, ולפני הרישום, או אחרי מועד התשלום ולפני סילוק הפיגורים, קרה לעובד מקרה המזכה לגמלה, רשאי המוסד לתבוע מהמעביד סכום השווה לגמלאות בכסף ששילם המוסד, או שהוא עתיד לשלמן, ואת השווי הכספי של הגמלאות בעין שניתנו לזכאי לגמלה, בקשר לאותו מקרה.

הכנסות המוסד מתשלומי מעבידים, לאחר שחויבו על פי סעיף 185 לחוק (לא כולל תשלומי דמי ביטוח טרואקטיביים), הסתכמו בשנה שמאפריל 1989 ועד מארס 1990 ב-29,000 ש"ח ובשנה שמאפריל 1990 ועד מארס 1991 - ב-48,000 ש"ח בלבד.

בחודשים אפריל - יוני 1992, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה, במשרד הראשי של המוסד בירושלים, בלשכות המשפטיות של המוסד בירושלים ובתל אביב וכן ביחידות הגבייה בסניפים בירושלים, רמת גן, כפר סבא ורחובות את הטיפול בדרישות למעבידים לסילוק חובם על פי סעיף 185 לחוק, ובתוך כך גם את טיפולו של המוסד במעבידות המעסיקות עובדים במשק בית (להלן - המעסיקות) וגביית דמי הביטוח עבורם. להלן עיקר הממצאים:

הערות עקרוניות על סעיף 185 לחוק

1. סעיף 185 לחוק מאפשר להפעיל את הסנקציה הכלולה בו אך משאיר זאת לשיקול דעתו של המוסד, ואכן הוראות אגף הגבייה (להלן - ההוראות) קובעות, שהמוסד אינו רואה בהפעלת סעיף 185 לחוק מקור להגדלת הכנסותיו אלא פעולה חינוכית ומרתיעה במסגרת פעולות הגבייה. לכן ניתן, בנסיבות העניין המצדיקות זאת, לעשות פשרה עם מעביד שנדרש להחזיר גמלאות. יחידת הגבייה בסניף, או מטה האגף במשרד הראשי, רשאים להגיע לפשרה עם מעסיק שנדרש להחזיר גמלאות, בהתחשב בנסיבות המקרה ובכפוף למספר החודשים שבגינם לא שולמו דמי ביטוח (להלן - עומק פיגור), בסוג הגמלה המשולמת לעובד (גמלה ארוכת מועד, כמו קצבת זיקנה, או גמלה קצרת מועד, כמו דמי לידה או דמי פגיעה) ועיסוקו של העובד אצל אותו מעביד (מעסיק של עובד במשק בית נדרש להחזיר למוסד גמלאות בשיעור נמוך מהגמלאות שנדרש להחזיר מעביד רגיל. מעסיק של עובד משק בית נדרש להחזיר גמלאות למוסד אם פיגר בתשלום דמי ביטוח בעד תקופה ארוכה מ-24 חודשי ביטוח. לעומת זאת, מעביד רגיל חייב להחזיר גמלאות למוסד אם פיגר בתשלום דמי ביטוח בעד תקופה ארוכה משישה חודשים). כמו כן, יש להביא בחשבון בכל מקרה שמגיעים לפשרה עם המעביד אם התקופה, שעליה חל פיגור בתשלום דמי ביטוח, היא חלק מתקופת האכשרה² לקבלת הגמלה שבו חייב אדם להיות מבוטח, וזה אחד התנאים לגמלה.

² תקופת אכשרה היא פרק הזמן, בין שהוא רצוף ובין שאינו רצוף, שבו חייב אדם להיות מבוטח.

על פי ההוראות, שיעור הדרישה מהמעביד בגין הגמלאות ששולמו או ישולמו לתובע נע, מ-25% מסך הגמלאות ששולמו ושישולמו לתובע כשמדובר בגמלאות ארוכות מועד, ועד 100% כשמדובר בגמלאות קצרות מועד. נוסף על האמור לעיל נדרש המעביד לשלם את חובו בדמי ביטוח בתוספת הפרשי הצמדה וקנס. המוסד לא קבע קריטריונים בכל הנוגע לשיקול הדעת בעניין הפעלת הסעיף והיקף הפעלתו. הסכמי הפשרה עם המעבידים, הנעשים עם עובדי הגבייה בסניף ובמשרד הראשי, יכולים להגיע עד ל-87.5% ו-92.5%, בהתאמה, מסכום הדרישה בגין הגמלאות ששולמו וישולמו לעובד.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לקבוע קריטריונים כאמור שישקללו, בין השאר, את מידת האשם שניתן לתלות במעביד, את אורך הזמן שבעדו לא שולמו דמי הביטוח, את הנזק שנגרם למוסד כתוצאה מאי תשלום זה, את טיב הגמלה שעתידי המוסד לשלם ושיקולים נוספים.

2. על פי פסיקת בית הדין לביטוח לאומי עוד בשנת 1964 ועל פי פסק דין של בית הדין האזורי לעבודה³ שניתן ביום 10.12.89, סעיף 185 לחוק אינו מאפשר למוסד לתבוע את מי שהיה בעבר מעבידו של העובד, דהיינו בתקופה שקדמה לאירוע המזכה בגמלה, אלא רק את מי שהיה מעבידו שעה שאירע המקרה המזכה בגמלה.

למרות הפסיקה האמורה של בית הדין לעבודה, המשיך המוסד להפעיל את הוראות סעיף 185 נגד מעבידים בעבר, שכאמור אינם אחראים להחזר הגמלה, ולשלוח להם דרישות להחזר גמלה. בבדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, כי יחידות הגבייה – בסניפים ירושלים, רחובות, ועפולה – שלחו 11 דרישות, החל ב-1986, להחזר גמלה גם למי שהיו מעבידים בעבר של העובד הזכאי לגמלה; ארבעה מהמעבידים בעבר החזירו למוסד חלק מהגמלאות ששילם להם.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לפעול להחזרת הסכומים שגבה שלא כדין ממעבידים בעבר.

בתשובתו מפברואר 1993 הודיע המוסד למשרד מבקר המדינה כי נענה להמלצתו של משרד מבקר המדינה והחליט כי תשלומים שקיבל על פי הוראות סעיף 185 לחוק ממעבידים בעבר בתקופה שמיום 15.12.89, יוחזרו למעבידים אלה בצירוף הצמדה.

בהעדר זכות תביעה למוסד כנגד מעבידים בעבר, נפגעת זכות התביעה של המוסד כאשר מעבידו הנוכחי של העובד לא פיגר בתשלום דמי הביטוח ואילו מעבידים בעבר לא שילמו דמי ביטוח כחוק, או פיגרו בתשלומים, ובכל זאת אינם נושאים באחריות כלשהי. משום כך, הכין המוסד תזכיר לתיקון החוק והוא נדון בוועדת התקנות של מועצת המוסד בדצמבר 1990. מוצע בו, כי המוסד יהיה רשאי לתבוע לפי סעיף 185 לחוק כל מעביד קודם אשר פיגר בתשלום דמי הביטוח בתוך עשר השנים שקדמו למקרה המזכה בגמלה. זה יאפשר לחלק את הדרישה בין כל המעבידים שלא שילמו במשך התקופה הנדונה דמי ביטוח בגין אותו עובד. התיקונים המוצעים נועדו הן לחלק את האחריות לתשלום בין המעבידים שלא קיימו את חובתם כלפי העובד והן להגביר את היעילות של סעיף 185 לחוק כגורם מרתיע ומדרבן לשלם כחוק ובזמן את דמי הביטוח בעד העובדים. עד למועד סיכום הביקורת, באוקטובר 1992, ההצעה לתיקון החוק טרם אושרה במוסד אף שחלפה כשנה מאז הדיון בהצעת החוק.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לפעול לתיקון החוק כדי שיהיה אפשר לתבוע החזר גמלאות על פי סעיף 185 לחוק, אגב חלוקת הנטל בצורה צודקת יותר מהמצב כיום.

³ תב"ע מט/02-1 דודי סולטן - המוסד לביטוח לאומי.

בתשובתו מאוגוסט 1992 הודיע המוסד, כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה החליטה מינהלת המוסד לפעול לקידום תיקון סעיף 185 לחוק, כך שיהיה אפשר לתבוע גם מעבידים בעבר של העובד; עד לתיקון החוק יימנע המוסד מלתבוע מעבידים בעבר.

כאמור, על המוסד לקבוע גם קריטריונים הוגנים להפעלת הסנקציה החמורה הגלומה בסעיף, באופן שהסנקציה שתוטל תשקף את חומרת המעשה.

עריכת ביקורת גבייה

הוראות אגף הגבייה - מחלקת הגבייה ממעבידים (ההוראות) קובעות, כי פקיד הגבייה בסניף יעשה ביקורת גבייה על תביעת גמלה שהוגשה למוסד ויבחן אם קיימת עילת תביעה לפי סעיף 185 לחוק נגד מעביד שאצלו עבד תובע הגמלה מהמוסד ביום העילה או עד יום העילה.

היוזמה להעברת תביעות לביקורת גבייה היא של יחידות הגמלאות בסניפים. על פי ההנחיות, יחידות הגמלאות חייבות להעביר את כל התביעות של עובדים במשק בית או תובעים שאינם עובדים שכירים, לביקורת גבייה לבדיקת תשלום דמי ביטוח. העברת תביעות גמלה של עובדים שכירים שאינם עובדים במשק בית לביקורת גבייה נתונה לשיקול דעתו וליוזמתו של פקיד התביעות. בהעדר ביקורת גבייה כוללת, אפשר שלא יוגשו למעבידים דרישות על פי סעיף 185 לחוק, גם אם הם מפגרים בתשלומי דמי ביטוח במשך תקופה ארוכה, שכן לפקיד הגבייה אין מידע על תביעות גמלה שלא הועברו אליו לביקורת גבייה.

1. בבדיקה מדגמית שעשה משרד מבקר המדינה נמצא, כי ב-9, מבין 25 מקרים שנבדקו בסניפים בארבע, נצרת, חיפה, קרית ורמלה, קיבלו העובדים דמי פגיעה מעבודה בסכומים שנעו מ-645 ש"ח ועד 8,074 ש"ח, ובסך כולל של 26,346 ש"ח. עד למועד הביקורת ביולי 1992 קיבלו שישה מהם גם גמלת נכות מעבודה בסכומים שנעו מ-206 ש"ח ועד 25,586 ש"ח ובסך הכל 40,805 ש"ח. במקרים אלה המעבידים לא דיווחו על עובדיהם או פיגרו בתשלום דמי הביטוח בעד תקופה ארוכה מ-24 חודשים, כשמדובר במעסיקה של עובד במשק בית, או בעד תקופה ארוכה משישה חודשים, כשמדובר במעביד רגיל. כך נוצרה עילה לכאורה, על פי סעיף 185 לחוק ועל פי ההוראות, לתבוע מהמעבידים להחזיר למוסד את הגמלאות ששולמו לעובדים. ואולם בהעדר ביקורת גבייה, לא התגלו מקרים אלה והמעבידים לא נדרשו להחזיר למוסד את הגמלאות ששולמו.

בתשובתו מאוגוסט 1992 הודיע המוסד למשרד מבקר המדינה, כי הוא יערך לבדיקה מדגמית של תביעות לגמלאות שהוגשו בענפים השונים. במדגם זה ייבדק נושא יחסי עובד - מעביד והתאמת השכר שעל פיו משולמים דמי ביטוח וגמלאות מחליפות שכר. לשם כך הוקם במוסד צוות משותף למינהלי הגבייה והגמלאות, והוטל עליו להציע דגם לביקורת גבייה על גמלאות מחליפות שכר.

2. כאשר נעשית ביקורת גבייה, אפשר לבדוק בכלים המצויים בידי המוסד, אם המעביד רשום ברשת הגבייה של המוסד ואם הוא משלם דמי ביטוח בעבור עובדיו; ואולם מאחר שהמעבידים אינם רשומים בדיווח החודשי את שמות העובדים אי אפשר לבדוק בקובץ הגבייה אם המעביד שילם דמי ביטוח בעבור תובע שטוען שעבד אצלו בתקופה האחרונה, עובר להגשת התביעה. בדיקה כזאת חשובה במיוחד כשמדובר בתביעות לגמלאות קצרות מועד שבהן נדרשת ביקורת גבייה בחודשים הסמוכים למועד העילה לגמלה.

בתשובתו הודיע המוסד, כי ועדת היגוי, המלווה את הניסוי הנעשה בנושא כרטסת מבוטחים, תבחן אפשרות לקבל נתונים חודשיים מהמעבידים.

3. הביקורת העלתה, שבמוסד אין עושים מעקב מלא או מדגמי אחר העברת תביעות מיחידות הגמלאות בסניפים לביקורת גבייה. מאחר שיחידות הגמלאות אינן חייבות להעביר את כל התביעות לביקורת גבייה, יש מקרים כאמור שחומקים מעיני יחידות הגבייה. דברים אלה עולים גם מדוח

שהגיש האגף למבדק פנים של המוסד בינואר 1992, בעקבות גילוי תביעות לדמי לידה שנחשדו מזויפות. מדוח זה עלה, בין היתר, חשד שמעביד הנפיק תלושי שכר למבוטחים שלא הועסקו אצלו, ובדרך זו איפשר להם לתבוע ולקבל מהמוסד גמלאות שלא כדין.

בהעדר כלים מתאימים לביקורת גבייה, ובהעדר מעקב אחר קיומה של ביקורת כזאת, אי אפשר להבטיח שייתבעו כל המעבידים שיש מקום להפעיל נגדם את סעיף 185 לחוק. לפיכך, כדי ליצור אמצעי הרתעה ולהבטיח תשלום של דמי ביטוח, על המוסד לשפר את כלי הבקרה העומדים לרשותו.

בתשובתו הודיע המוסד, כי מינהל הגמלאות יכין הנחיות רענון לעובדי הסניפים בעניין החובה ליזום ביקורת גבייה, לרבות מעקב אחר ביצועה, ויכלול את הנושא גם במסגרת ביקורת האיכות.

הטיפול בדרישות ממעבידים

1. על פי ההוראות, אם נמצא שיש מקום להפעיל את סעיף 185 לחוק, על פקיד הגבייה בסניף לשלוח מכתב דרישה למעביד לשלם את הגמלאות ששילם המוסד לעובד ואת חובו של המעביד בדמי ביטוח. כנגד מעביד שלא נענה לדרישת המוסד יש להגיש תביעה, באמצעות הלשכה המשפטית של המוסד.

(א) הביקורת העלתה, שבסניף כפר סבא הצטברו 15 מקרים שבהם קיימת עילה לכאורה לתבוע מעבידים על פי סעיף 185 לחוק, ואולם יחידת הגבייה לא חישבה את סך הגמלאות ששולמו לעובדים ולא שלחה למעבידים דרישות להחזר הגמלאות, אף על פי שעברו שבעה חודשים ועד כשלוש שנים ממועד העברת החומר הנדרש מיחידות הגמלאות בסניפים ליחידת הגבייה ועד למועד הביקורת ביוני 1992. כ-10 מן המקרים האמורים המעבידים גם לא נדרשו, וממילא לא שילמו למוסד, את דמי הביטוח שהם חייבים לו בעבור עובדיהם. במקרה אחר, יחידת הגבייה

(ב) על פי רישומי מחלקת הגבייה ממעבידים, נשלחו מסניפי המוסד ברחבי הארץ במשך ארבע שנים (מינואר 1988 ועד דצמבר 1991) כ-110 דרישות למעבידים לסילוק חוב על פי סעיף 185 לחוק, מהן 58 דרישות מסניף ירושלים; 7 עד 12 בכל אחד מהסניפים רמת גן, רחובות ובאר שבע; 2 - 4 מהסניפים כפר סבא, עפולה, נהריה, טבריה ורמלה; בסניפים תל אביב, יפו, חיפה, נצרת, פתח תקווה, חדרה, נתניה והקריות הועברה דרישה אחת, או שלא הועברה שום דרישה.

פערים כה גדולים בין סניפים דומים זה לזה בגודלם במשלוח דרישות לסילוק חוב על פי סעיף 185 לחוק וההכנסות הנמוכות של המוסד מסעיף זה מעלים חשש, שהדבר נובע, הן, מהעדר כלים מספקים לאיתור מעבידים החייבים דמי ביטוח בעבור עובדיהם, והן, מחוסר מודעות ואולי אף מיוזמה ומהיענות נמוכים של מרבית הסניפים להפעיל סעיף זה.

(ג) בבדיקה אחרת שעשה משרד מבקר המדינה - בסניפים ירושלים, רחובות, כפר סבא ורמת גן - נבדקו 68 דרישות להחזר גמלאות, ששלחו יחידות הגבייה משנת 1986 ואילך למעבידים. נמצא, שב-25 טרם נסתיים הטיפול; ב-9 לא הקפידו היחידות להעביר לטיפול הלשכה המשפטית בתום חודש ממועד משלוח הדרישה שהמעבידים לא נענו לה. בסניף ירושלים נשלחו תשע דרישות, חמש מהן הועברו לטיפול הלשכה המשפטית רק לאחר כ-11 חודשים ועד כשלוש שנים ממועד המשלוח למעבידים; ארבע דרישות לא הועברו לטיפול הלשכה המשפטית, על אף שעברו שבעה חודשים ועד כשנתיים ממועד משלוח הדרישה למעבידים ועד למועד הביקורת.

בתשובתו מאוגוסט 1992 הודיע המוסד, כי בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, מונה צוות שיקבע הנחיות להפעלת סעיף 185 לחוק, ברוח ההערות. בתוך כך יונחו הסניפים להקפיד על קיומן של ההוראות בעניין העברת תיקים לטיפול הלשכה המשפטית ולקצר את משך הזמן הנדרש לטיפול ולהעברה.

(ד) משרד מבקר המדינה בדק 40 תיקים שהועברו מסניפים שונים, משנת 1985 ואילך, להמשך טיפול בלשכות המשפטיות המחוזיות בירושלים ובתל אביב, לאחר שהמעסיקים לא כיבדו דרישות של יחידות הגבייה בסניפים להחזיר גמלאות למוסד. הבדיקה העלתה, שעשרה תיקים שהועברו ללשכה המשפטית בירושלים לא טופלו בה, אף כי עברו תשעה חודשים ועד שש שנים ממועד העברתם ללשכה ועד למועד הביקורת. בשבעה תיקים, שהועברו ללשכה המשפטית בתל אביב, השתהה הטיפול במשך תקופה שנעה בין חמישה חודשים לשלוש שנים וחצי; בחמישה, מבין שבעת התיקים, טיפלה הלשכה המשפטית טיפול ראשוני בלבד - בירור של סכומי הגמלאות ששולמו, או משלוח דרישה למעביד; תיק אחד לא טופל כלל בלשכה המשפטית, אף כי חלפו תשעה חודשים ממועד העברתו אליה ועד למועד הביקורת במאי 1992; בתיק השביעי קיבלה הלשכה המשפטית בתל אביב באפריל 1992, לאחר שנתיים ושלושה חודשים ממועד העברתו לטיפול, החלטה שלא להגיש תביעה נגד המעסיקה, בשל הספק שהטילה הלשכה אם מקבל הגמלה נפגע בעת שירותו אצל המעסיקה. יצוין, כי ביום 1.2.88 פסק בית הדין לעבודה, כי מקבל הגמלה אמנם נפגע אצל המעסיקה האמורה ובשל כך גם קיבל גמלה כנפגע עבודה. נוכח פסיקת בית המשפט, לא ברור על מה התבססה החלטתה של הלשכה המשפטית.

13 מבין 33 התיקים שהיו אמורים להיות מטופלים בלשכה המשפטית בירושלים, ולא טופלו כאמור עד מועד הביקורת, לא אותרו. בלשכה לא נמצא כל רישום המעיד שהיא טיפלה בהם, אף על פי שברישומי יחידת הגבייה בסניף ירושלים נרשם שהדרישות הועברו להמשך טיפולה של הלשכה האמורה במהלך התקופה שבין מאי 1985 לאוגוסט 1989.

העדר טיפול בלשכות המשפטיות המחוזיות של המוסד או מתן טיפול ראשוני בלבד במשך תקופה ארוכה בדרישות מהמעבידים להחזיר למוסד גמלאות, יש בהם כדי לצמצם את כוחו המרתיע של החוק, וכדי להוכיח כי הטיפול בתביעות ממעבידים על פי סעיף 185 לחוק נמצא בעדיפות נמוכה.

בתשובתו מאוגוסט 1992 הודיע המוסד, כי הלשכות המשפטיות המחוזיות בירושלים ובתל אביב הונחו להגיש לאלתר תביעות במקרים שבהם השתהה טיפולן ולדווח על הגשת התביעות, או על הפסקת הטיפול במקרים שאין בהם עילה. קצת מהתיקים שלא נמצאו אותרו, שוחזרו והועברו לבדיקה ולטיפול בלשכה המשפטית. כמו כן, נקבע נוהל שלפיו אחת לחצי שנה ידווחו הלשכות המשפטיות על התיקים שהתקבלו מהסניפים ושנוגעים לסעיף 185 לחוק.

2. כאמור, פקיד הגבייה בסניף קובע את סכום הדרישה מהמעביד על פי עומק הפיגור בתשלום דמי ביטוח, סוג הגמלה המשולמת ועיסוקו של התובע. ההוראות מאפשרות לפקיד הגבייה להגיע לפשרה עם המעביד על פי שיקול דעתם. רבות מהדרישות שבפשרה מגיעות לסכום גבוה של עשרות אלפי שקלים. אכיפת דרישה בסכום גדול עלולה להטיל נטל כספי כבד על עסקו של המעביד ואף למוטט אותו, במיוחד כשמדובר במעסיק זעיר, או במעביד לשעבר שפרש מעסקו עקב גילו המתקדם, או במעסיקה של עובד במשך בית שאינה מסוגלת לעמוד בהחזר הסכום.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לשקול שינוי בהוראותיו בעניין חישוב סכום הדרישה, כדי שתוצג למעביד דרישה סבירה המתחשבת בסכום הגמלה ששולמה, או עדיין משולמת לתובע, ובסך דמי הביטוח שהמעביד חייב. כך יצומצם מרחב המיקוח בין המעבידים לבין עובדי המוסד. על המוסד לקבוע בהוראותיו קריטריונים ברורים לשיעורי הפשרה עם מעבידים, על פי מצבם הכלכלי והבריאותי, ולקבוע מה המסמכים והראיות האחרות שיש להביא בקשר למצבם.

בתשובתו מאוגוסט 1992 הודיע המוסד, כי הצוות שמונה לקביעת הנחיות להפעלת סעיף 185 לחוק יבחן, בין היתר, גם את שינוי ההוראות בעניין חישוב סכום הדרישה מן המעבידים. המוסד הוסיף, כי יכלול בהוראותיו קריטריונים לעשיית פשרה בתביעות על פי סעיף 185 לחוק ויצוינו בהן אסמכתות שיש להביא לאימות מצבם הכלכלי והבריאותי של המעבידים.

3. ההוראות קובעות, כי עותק ממכתב הדרישה, על פי סעיף 185 לחוק, יש להעביר אל מחלקת הגבייה ממעבידים שבמשרד הראשי ולהודיע למחלקה בכתב על כל אחד משלבי הטיפול שנקטו עד לסיומו. בדרך זו נוצר ריכוז מידע ארצי בדבר פעילותו של המוסד בנושא זה הדרוש גם לצורכי מעקב אחר טיפול בתביעות למיניהן.

בביקורת שנערכה במטה מחלקת הגבייה ממעבידים - אגף הגבייה במשרד הראשי - נמצא, שאמנם מנוהל רישום וריכוז של הדרישות הנשלחות מהסניפים, אבל אין מעקב אחר משך הטיפול ואופן הטיפול של הסניפים או הלשכות המשפטיות המחוזיות בדרישות. כתוצאה מכך, יש דרישות שהטיפול בהן מתעכב זמן רב, או שאינן מטופלות כלל. מן הראוי, שהמוסד יעשה מעקב אחר טיפול בדרישות מהמעבידים המטופלות ביחידות הגבייה בסניפים ובלשכות המשפטיות, כנדרש בהוראותיו.

בתשובתו מאוגוסט 1992 הודיע המוסד, כי מינהל הגבייה והלשכה המשפטית במשרד הראשי יעשו מעקב שוטף אחר התביעות המוגשות ואחר הטיפול בהן, הן ביחידות הגבייה בסניפים והן בלשכות המשפטיות.

ביטוח עובדים במשק בית

מנתוני המוסד עולה, כי כמחצית מהדרישות, שהוגשו למעבידים על פי סעיף 185 לחוק, הן דרישות ממעסיקות של עובדים במשק בית. אוכלוסייה זו מאופיינת במעסיקות זעירות ועובדים המתחלפים בתדירות, ומסיבה זו המעסיקות אינן מקפידות לבטח את העובדים אצלן. משרד מבקר המדינה בדק את הטיפול בביטוחם של העובדים במשק בית, את המעקב אחר ביצוע התשלומים ושמירת זכויות העובדים.

"עובד במשק בית" הוא עובד המועסק בעבודות משק הבית למיניהן, ובתנאי שאין העבודה נעשית לצורך עסקו או משלח ידו של המעסיק, אלא לצורכי ביתו ובני ביתו. עם עובדי משק הבית נמנים עוזרת בית, מטפלת, חצרן, עובד ניקיון בבית משותף וכד'.

מעסיק של עובד במשק בית, שהקשר בינו לבין העובד נמשך יותר משישה ימים, גם אם העובד לא עבד ברציפות בפרק זמן זה, חייב בפתיחת תיק וברישום בסניף המוסד לביטוח לאומי הקרוב למקום מגוריו, בתוך שבועיים מן היום שהחל להעסיק את העובד, או מיום היותו לראשונה מעסיק. על פי ההוראות, על המעסיק לציין בבקשה לפתיחת תיק את פרטיו האישיים, את פרטי העובד ואת תאריך תחילת העסקתו. אחת לחצי שנה שולח המוסד למעסיקים טופסי דיווח ותשלום דמי ביטוח. מעסיק שכבר רשום במוסד, אך מחליף את העובד במשק ביתו, אינו נדרש לדווח על העובד החדש במועד הסמוך לתחילת העסקתו, אלא רק במועד תשלום דמי הביטוח. העובד במשק בית זכאי (בתנאים הקבועים בחוק) לגמלאות שמשלם המוסד, וחובת תשלום דמי הביטוח חלה על המעסיק.

שיעורי דמי הביטוח במשק בית תלויים בגילו, מינו ומקום מגוריו של העובד (להלן - נתוני העובד), והחל מ-1.1.92 הם כדלקמן: 6.9% משכר העובד - בעד עובד תושב ישראל שמלאו לו 18 שנה וטרם מלאו לו 60 שנה באשה או 65 שנה בגבר, גם אם מקום מגוריו ביהודה, שומרון וחבל עזה (להלן - יש"ע); 2.7% משכר העובד - בעד עובד תושב ישראל שטרם מלאו לו 18 שנה, או עובד המקבל קצבת זקנה, גם אם מקום מגוריו ביש"ע; 1.7% משכר העובד - בעד עובד שאינו תושב ישראל או בעבור עובד תושב יש"ע שאינו אזרח ישראל. אם שכרו היומי של העובד בתקופת הדוח נמוך משכר המינימום, יש לשלם בעדו דמי בטוח כאילו היה שכרו המינימום היומי. על פי תקנות הביטוח הלאומי (גביית דמי ביטוח), התשי"ד-1954, תקופת תשלום דמי ביטוח בעד עובד במשק בית היא שישה חודשים, ומועדי התשלום הם: 10 ביולי - בעד החודשים ינואר - יוני; 10 בינואר - בעד החודשים יולי - דצמבר.

בשנה שמאפריל 1990 ועד מארס 1991 הסתכמה גביית דמי הביטוח בעד עובדים במשק בית (לא כולל שיפוי של משרד האוצר בגין הפחתת עלות העבודה) ב-16,357,442 ש"ח, שהם 0.32% מסך

הגבייה של דמי ביטוח ממעבידים. בשנה שמאפריל 1991 ועד מארס 1992 הסתכמה גביית דמי הביטוח בעד עובדים במשק בית ב-20,051,926 ש"ח, שהם 0.34% מסך הגבייה של דמי ביטוח ממעבידים באותה שנה.

1. בד בבד עם קובץ מעבידים מנהל המוסד קובץ ממוחשב של מעסיקות עובדים במשק ביתן (להלן - קובץ מעסיקות). למעסיקות הרשומות בקובץ נשלחים אוטומטית טופסי דיווח ותשלום אחת לשישה חודשים, ואילו מעסיקות חדשות מקבלות טופסי דיווח ותשלום ידניים במועד רישומן כמעסיקות חדשות בסניף המוסד הסמוך למקום מגוריהן. מתברר, שקובץ מעסיקות, שמנה בפברואר 1992 כ-110,000 מעסיקות, כלל יותר מ-35,000 מעסיקות שלא דיווחו ולא שילמו דמי ביטוח ואף לא הגישו דוחות על אי העסקה של עובדים במשך שנה אחת (יולי 1989 עד יוני 1990) שכללה שתי תקופות ביטוח. יותר מ-7,000 מעסיקות, הרשומות כפעילות עוד לפני חודש יוני 1989, לא הגישו דוחות כלשהם עד לדצמבר 1991. המוסד אינו מנהל בקובץ מעסיקות מעקב לאיתור פגורים בתשלומים השוטפים של דמי ביטוח, כפי שנעשה לגבי מעבידים המבטחים את עובדיהם השכירים שאינם עובדים במשק בית, משום שהוא מניח שמעסיקה שלא שילמה דמי ביטוח במשך תקופה ארוכה הפסיקה להעסיק עובד במשק ביתה. מפעם לפעם אגף הגבייה מנפה מהקובץ מעסיקות שלא דיווחו ולא שילמו דמי ביטוח בעד תקופות קודמות, ומודיע להן על כך. בכך נמנע משלוח הטפסים אליהן. במהלך הניפוי האחרון, שהיה באפריל 1989, נופו מהקובץ 3,480 מעסיקות (4.6% מכלל 75,600 המעסיקות) שהדיווח האחרון שהגישו חל על תקופה שקדמה לפחות ב-18 חודשים למועד הניפוי. במהלך הניפוי הקודם, שהיה באוקטובר 1988, נופו 15,670 מעסיקות (18.6% מכלל 84,128 המעסיקות).

(א) בטופס הדיווח על העסקת עובדים במשק בית, המעסיקות יכולות לדווח כי לא העסיקו עובדים בששת החודשים שקדמו למועד הגשת הדוח. לדעת מבקר המדינה, על המוסד לאפשר למעסיקות לדווח שחדלו לשמש מעסיקות. בדרך זו יהיה אפשר בכל עת לנפות מהקובץ מעסיקות שהפסיקו להעסיק עובדים במשק בית, ולא רק לאחר יוזמה תקופתית של אגף הגבייה. מאחר שהמוסד אינו עושה מעקבים כאמור, עליו לשקול את האפשרות להודיע למעסיקות כי נופו. עליו לשקול לנפות מהקובץ בתדירות קבועה מעסיקות שלא שילמו דמי ביטוח בעד כמה פרקי זמן סמוכים לניפוי, ועליו להודיע להן על כך.

(ב) מעסיקות שפיגרו בתשלום דמי ביטוח יותר משנה מחייב המוסד רטרואקטיבית בקנסות והפרשי הצמדה. הוא הדין כאשר אותן מעסיקות פונות מיוזמתן למוסד ומדווחות על פיגור בתשלום דמי ביטוח, או שהתברר באקראי שהן העסיקו עובד ולא דיווחו עליו, או כאשר העובד במשק ביתן מגיש תביעה לגמלה ונמצא, במסגרת ביקורת הגבייה, כי לא שולמו בעדו דמי ביטוח. מעסיקות אחרות, שאינן משלמות דמי ביטוח, רואים אותן כאמור כמי שאינן מעסיקות עובדים באותו פרק זמן ואין מחייבים את חשבונן בקרן, בהפרשי הצמדה ובריבית.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לעשות מעקב אחר המקרים שבהם לא דיווחו ולא שילמו המעסיקות דמי ביטוח ולאפשר לאלה מהן שפיגרו בתשלום דמי הביטוח לפרוע את המגיע במועד התשלום הקרוב. דיווח ותשלום סדיר של דמי ביטוח יש בו כדי להבטיח את רציפות הביטוח של העובדים ולתרום להבטחת זכאותם לקבל בבוא העת גמלאות מהמוסד, בלא שיידרשו להתרוצץ כדי להביא הוכחות לזכאותם. מעקב כזה עשוי להקטין את הצורך להפעיל בעתיד את סעיף 185 לחוק נגד מעסיקות שלא שילמו דמי ביטוח בעד עובדיהן. ראוי לשקול פרסומם של ההליכים שנקטו נגד מעסיקות שהופעל נגדן סעיף 185 לחוק, כדי לעודד מעסיקות לדווח ולשלם את דמי הביטוח במועד.

בתשובתו מאוגוסט 1992 הודיע המוסד, כי הוא נערך לבצע ניסוי בשני סניפים בעניין דמי הביטוח של מעסיקות עובדים במשק בית. במסגרת הניסוי ייבדקו תקופות הדיווח של מעסיקות הרשומות בקובץ, ולאלה שלא דיווחו ולא שילמו במשך שנה ומעלה יישלחו דרישות לדווח על אותה תקופה

ולשלם את המגיע. המוסד הוסיף, כי הוא ירכז פסקי דין שניתנו נגד מעסיקות שהופעל נגדן סעיף 185 לחוק ויפרסם אותם בציבור.

2. על פי תקנה 12 לתקנות הביטוח הלאומי (רישום), התשכ"ג-1963, מעסיקה חדשה חייבת להירשם בתור מעסיקה בתוך שבועיים מתחילת ההעסקה. המוסד נוהג לחייב מעסיקה חדשה לדווח על העובד במשך ביתה ביום הרישום על היותה מעסיקה, ואולם מעסיקה ותיקה חייבת לדווח על עובד חדש רק במועד תשלום דמי הביטוח, דהיינו אחת לשישה חודשים, למפרע. בנסיבות אלו, זכויות העובדים שהועסקו תקופה קצרה, בין שני מועדי תשלום, אינן מובטחות, שכן למעסיקה אין תמריץ לדווח ולשלם דמי ביטוח בעד עובד אם לעובד לא אירע מקרה המחייב בתשלום גמלה בתקופת עבודתו והעובד כבר סיים את עבודתו אצל אותה מעסיקה.

3. ב-10.9.89 נתמנה צוות בין אגפי, על פי החלטת מינהלת המוסד, כדי לבחון את טיפולו של המוסד באוכלוסיית מעסיקות של עובדים במשק בית. מדוח הצוות, שפורסם במארכ 1991, עולה, כי כרבע מכלל המעסיקות הרשומות בקובץ כפעילות אינן מדווחות באופן שוטף למוסד על עובדיהן וגם אינן משלמות דמי ביטוח בעדם. כמו כן, 22% מן המעסיקות מדווחות על העסקת עובדים, אך אינן מציינות פרטים אישיים מזהים, או שהן מציינות פרטים חלקיים בלבד. הדבר נעוץ, בדרך כלל, לרוב בחששן של עוזרות הבית שהמידע יועבר לשלטונות מס הכנסה. עוד העלה הדוח, כי נמסרו פרטים שגויים של העובדים, או פרטים לא מלאים, ולכן אין אפשרות לעדכן את קובץ המבוטחים בנתונים על תקופות הביטוח של עוזרות בית. בעקבות הדוח האמור, נקט המוסד פעולות הסברה בכלי התקשורת השונים, שנועדו לציבור המעסיקות ועוזרות הבית, במטרה להגביר את ערנותן לסכנת אובדן זכויות בשל אי דיווח אמין, שוטף ורצוף.

לפני כעשר שנים החליט המוסד, בהסתמך על תקנותיו, שאין לקבל דוחות בלי פרטי המועסקים. ואולם בלחץ ציבור המעסיקות, שחשש שהדבר יביא להפסקת עבודתם של העובדים במשק בית עקב חששם שזהותם והכנסתם ייחשפו בפני שלטונות המס, החליט המוסד לקבל דוחות גם בלי פרטי העובדים. לדעת מבקר המדינה, על המוסד לחזור ולשקול אם אין לחייב את המעסיקות לדווח פרטים מלאים על העובדים, שכן כניעה ללחץ הציבור מונעת את עדכון הקבצים ואת מיצוי הזכויות של הזכאים והוא חשוף לתביעות מכאלה שבידיהם הצהרה של מעסיק ששילם דמי ביטוח בעד עובד אנונימי. הצהרות אלה מאפשרות הענקת גמלאות למבוטח אף כי יתכן שהמעסיקות לא העסיקו עובד זה או לא דיווחו עליו אלא על עובד אחר שכבר אינו עובד אצלן. ראוי, שהמוסד ימשיך במסע הסברה וידגיש את החשיבות הרבה במסירת פרטי העובדים. על המוסד להנחות את ציבור העובדים במשק בית, שכל עובד ידרוש ממעסיקתו אישור בכתב על העסקתו ועל דמי ביטוח ששולמו בעדו במהלך תקופת עבודתו אצלם. כמו כן, על המוסד לאפשר לציבור זה במיוחד לוודא שהמעסיקות משלמות בעדו דמי ביטוח ובהתאם לשכרו, ובמיוחד לאחר שהסתיימו קשרי עובד - מעביד וקודם למועד הגשת תביעה לגמלה מהמוסד.

בתשובתו מאוגוסט 1992 הודיע המוסד, כי מינהלת המוסד החליטה לעגן בתקנה את חובת מסירת הפרטים האישיים של עובדים במשק בית. כמו כן, הונחה אגף ההסברה לחזור ולפרסם את חובת מסירת הפרטים האישיים על עובדים במשק בית.

4. כאמור, המוסד שולח לכל המעסיקות, הרשומות בקובץ, טופס לדיווח ולתשלום דמי ביטוח אחת לחצי שנה; על פי ההוראות, על המעסיקות למלא בטופס את פרטי העובדים, ובכלל זה: שנת לידה, מין וכן מספר ימי העבודה, שכר העובדים בתקופה המדווחת, חישוב מכפלת שכר העובדים באחת משלוש האפשרויות של דמי הביטוח באחוזים (1.7%, 2.7% או 6.9%), כאמור, על פי נתוני העובד.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה העלתה, כי במערכת הממוחשבת של המוסד אין בקרה לוגית שתאפשר אימות של שיעור דמי הביטוח שעל פיו חישה המעסיקה את דמי הביטוח שעליה לשלם על פי נתוני העובד. עוד העלתה הבדיקה, כי המערכת הממוחשבת של המוסד אינה בודקת את חישוב מכפלת שיעור דמי הביטוח, שבו בחרה המעסיקה, בשכר העובד

בתקופת הדוח. בבדיקה מדגמית נמצא, שמעסיקות ששילמו דמי ביטוח יותר מהנדרש לא זכו בהחזר; כן נמצא, שגם מעסיקות בשכר הנמוך משכר המינימום היומי לא חויבו בדמי ביטוח נוספים. מדובר בסכומים קטנים שהגיעו עד כ-75 ש"ח לחובת המעסיקה או לזכותה, לתקופה של חצי שנה.

לדברי המוסד, הפעלת מערכת של בקרה לוגית דורשת השקעה גדולה במשאבי כוח אדם ומחשב, ואילו דמי הביטוח הנגבים בעד עובדים במשק בית הם, בסכומים קטנים בדרך כלל.

לדעת מבקר המדינה, גם במצב זה על המוסד להפעיל, לפחות, ביקורת מדגמית.



סעיף 185 לחוק הביטוח הלאומי מעניק למוסד סמכות לתבוע ממעביד שלא שילם דמי ביטוח בעד עובד פלוני את הגמלאות ששילם המוסד, או שהוא עתיד לשלם, לאותו עובד אם הוא זכאי לגמלה כתוצאה מאירוע בזמן עבודתו זו או בעטייה. כמחצית מהדרישות שהגיש המוסד כנגד מעביד הן דרישות ממעסיקות של עובדים במשק בית.

ממצאי הביקורת מראים, כי המוסד גבה סכומים נמוכים במהלך הפעלת סעיף 185 לחוק וכי בין סניפים דומים זה לזה בגודלם יש הבדלים גדולים במספר הדרישות לסילוק חוב שהם שולחים למעבידים על פי הסעיף האמור. הדבר נובע, בין היתר, מכך שביקורת הגבייה - שהיא הבסיס שעל פיו מאתרים עילה לתבוע מעבידים על פי הסעיף האמור - אינה נעשית במידה מספקת, היא לא תמיד אפשרית ואינה מבוצעת בכל המקרים שבהם היא כן אפשרית. בנסיבות אלו, אפשר שהמוסד משלם גמלאות אף כי אותם תובעים אינם מבוטחים ומעבידיהם אינם משלמים בעד כל עובדיהם דמי ביטוח ובלי שהמוסד יתבע את המעבידים על פי סעיף 185 לחוק. הסנקציה הגלומה בסעיף 185 לחוק, ולפיה מלבד תשלום דמי הביטוח למפרע בתוספת ריבית והצמדה, מוטל על המעביד לשלם גם את גמלת העובד בגינו צריך היה לשלם דמי ביטוח, היא סנקציה חמורה מאוד, ואכן המוסד אינו מרבה להפעיל אותה ונוטה להגיע לפשרות עם חייבים כאמור, לפי הסמכות הנתונה לו בחוק. מיעוט ההפעלה מפחית מכוח ההרתעה שהמחוקק ביקש להפעיל נגד מעבידים כדי לעודדם לשלם את דמי הביטוח בעדם כדין. עם זאת, מתברר כי במקרים מסוימים נעשה שימוש בסעיף 185 גם נגד מעבידים קודמים שאין סמכות בחוק להפעיל נגדם סעיף זה.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד לקבוע קריטריונים הוגנים ושווים להפעלת סעיף 185, כדי שהפעלתו ומידת הפעלתו ישקפו את חומרת המעשה ולפי קריטריונים אלו להפעיל את הסעיף ביתר נמרצות. כמו כן, על המוסד לדאוג לתיקון החוק כדי שיהיה אפשר לתבוע החזר גמלאות אגב חלוקת הנטל בצורה צודקת יותר מהמצב כיום.

בקובץ מעסיקות של עובדים במשק בית נמצאו שמות רבים של מעסיקות שלא שילמו דמי ביטוח וגם לא דיווחו על אי העסקת עובדים, והן לא חויבו בדמי ביטוח ולא נופו מהקובץ. המוסד מקבל דוחות של מעסיקות אף אם אין בהם פרטים על העובדים, ולכן חסר בקובצי המוסד מידע עדכני על תקופות ביטוח של עובדים, והללו מתקשים להוכיח כי אכן עבדו באותן תקופות ולמצות את זכויותיהם בשעה שהם תובעים גמלאות מהמוסד. בקובץ מעסיקות חסרות בקורות לוגיות המבטיחות תשלום דמי ביטוח על פי שכרם, מינם, גילם ומקום מגוריהם של העובדים. נמצא, שמעסיקות שילמו דמי ביטוח נמוכים מהנדרש או גבוהים ממנו. בגלל העדר בקורות לוגיות המבטיחות תשלום דמי ביטוח על פי נתוניו ושכרו של העובד, המעסיקות גם לא חויבו בהשלמתם ולא זכו כאשר שילמו יותר מהנדרש.

לדעת מבקר המדינה, על המוסד להגביר את ההסברה כדי להגדיל את רשימת המעסיקות של עובדים במשק בית, לעקוב אחר ביצוע תשלומי דמי הביטוח ולהגביר את ערנותם של העובדים

האלה לשמירת זכויותיהם. בכך יצמצם המוסד את הצורך בהפעלת סעיף 185 לחוק על מעסיקות שלא שילמו דמי ביטוח בעד עובדיהן, יבטיח רציפות הביטוח של העובדים ויתרום למיצוי זכויותיהם במוסד בבוא העת, בלא שיידרשו להתרוצץ כדי להביא אסמכתות להוכחת זכאותם.

הפעלת החוק לעידוד המגזר העסקי

ריכוז ממצאים

החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991, נתקבל בכנסת ביולי 1991. מטרת החוק ליצור מקומות עבודה חדשים במשק באמצעות עידוד מעסיקים במגזר העסקי לקלוט עובדים חדשים. על פי ההסכם, שנחתם בין המוסד לביטוח לאומי לבין משרד האוצר, מבצע המוסד, בעבור הממשלה ובמימונה, את הדרוש להפעלת החוק. עד 30.10.92 שילם המוסד תמריצים בסכום של 138 מיליון ש"ח.

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1992, לא קיבל המוסד את מלוא המידע הדרוש לו ממשרד האוצר (לרבות נציבות מס הכנסה) לאיתור מעסיקים שאינם זכאים לתמריץ.

שולמו למעבידים תשלומי יתר או תשלומי חסר בסכומים של עשרות אלף ש"ח. בין מקבלי תשלומי היתר היו גם מעבידים שלא היו זכאים לתמריץ כלל.

ביקורת הניכויים שעשה המוסד אצל מעסיקים שקיבלו תמריץ היתה בהיקף מצומצם. בדרך כלל לא נבדקה מראש זכאותו המקדמית של המעסיק לקבל את התמריץ, ולא נבנו כלים לביצוע ביקורת שיטתית.

הבקרה הכספית של המוסד בעניין התמריצים היא מדגמית ובהיקף מצומצם. בקרת התקינות של קליטת הנתונים הכספיים, הנעשית באמצעות מחשב, אינה שלמה.

משרד האוצר והמוסד לא גיבשו הליך מינהלי לטיפול במעסיקים שיש חשש, כי נהגו בחוסר תום לב וקיבלו תשלומים שלא כדין.

פיגור בהעברת כספים מהחשב הכללי לחשבון המוסד בבנק הדואר גרם להיווצרות יתרות חובה בחשבון בסכומים של 3.5 - 5.3 מיליון ש"ח במשך יום אחד ועד תשעה ימים.

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1992, טרם דרש המוסד ממשרד האוצר החזר הוצאות מינהליות, שהיו לו עקב הפעלת החוק.



1. ב-8.7.91 התקבל בכנסת החוק לעידוד המגזר העסקי (קליטת עובדים) (הוראת שעה), התשנ"א-1991 (להלן - החוק), שתחולתו מיום 1.7.91.¹

¹ נציבות מס הכנסה הפעילה אף היא, על פי הסדר מינהלי וכחלק מתכניות הממשלה לתמיכה ישירה בתעסוקה, "תמריץ מעסיקים בגין העסקת עובדים נוספים בתעשייה". בהסדר נכללו מעסיקים מתחום התעשייה ועיבוד נתונים, אשר העסיקו בתקופה ינואר - מארס 1991 20 עובדים לפחות, ושהגדילו את מספר המועסקים אצלם בחודשים אפריל - יוני אותה שנה. התמריץ היה בשיעור של 33% משכרו החודשי של העובד, ולא יותר מ-1,000 ש"ח. במאי 1992 הסתיימו התשלומים על פי הסדר זה.